



PLANO DIRETOR: OS PLANEJAMENTOS AINDA SÃO PERMEADOS PELA PERSPECTIVA DICOTÔMICA DA RELAÇÃO CAMPO E CIDADE?¹

Kathiuscia Fernandes dos Santos ²

RESUMO

No Estatuto da Cidade é posto alguns critérios que indicam quais os municípios são obrigados a realizar o Plano Diretor. Assim, considerando, o atual debate sobre a superação da dicotomia entre a relação campo e cidade, pensamos sobre como se apresenta essa relação no Plano Diretor dos municípios que ainda tem área rural. Essa pesquisa tem como objetivo analisar como o conteúdo do rural e a relação campo e cidade foram considerados no processo de revisão do Plano Diretor de Macaíba/RN. Para isso, realizamos uma revisão bibliográfica sobre o debate da relação campo cidade, o Plano Diretor e do processo de urbanização. Além de pesquisas documentais e de campo, na qual acompanhamos a revisão do Plano Diretor no município de Macaíba/RN. Entre os resultados obtidos, ficou bastante evidente que o Plano Diretor é um instrumento político que coloca o espaço geográfico dentro de uma lógica formal, desconsiderando o conteúdo prático e social das comunidades rurais, o que faz o Plano Diretor ainda estar permeado pela perspectiva dicotômica do campo e da cidade, pois o restringe as atividades agropecuárias, desconsiderando a realidade, sobretudo, de um campo inserido na Região Metropolitana, que tem um outro conteúdo social, muito mais urbano que propriamente rural.

Palavras-chave: Plano Diretor, Relação campo e cidade, Dicotomia.

RESUMEN

El Estatuto de la Ciudad establece unos criterios que indican cuales municipios están obligados a llevar a cabo el Plan Director. Así, considerando el debate actual sobre la superación de la dicotomía entre el campo y la ciudad, pensamos en cómo se presenta esta relación en los municipios que aún cuentan con un área rural. Esta investigación tiene como objetivo analizar cómo el contenido rural y la relación entre campo y ciudad fueron considerados en el proceso de revisión del Plan Director de Macaíba / RN. Para ello, realizamos una revisión de la literatura sobre el debate sobre la relación entre el campo y la ciudad, el Plan Director y el proceso de urbanización. Además de la investigación documental y de campo, en la que damos seguimiento a la revisión del Plan Director en la ciudad de Macaíba / RN. Entre los resultados obtenidos, fue bastante evidente que el Plan Director es un instrumento político que ubica el espacio geográfico dentro de una lógica formal, ya que deprecia el contenido práctico y social de las comunidades rurales, lo que hace que el Plan Director siga permeado por la perspectiva dicotómica del campo y la ciudad, en cuanto restringe las actividades agrícolas, desconociendo la realidad, sobre todo, de un campo inserto en la Región Metropolitana, que tiene un contenido social diferente, mucho más urbano que rural.

Palabras clave: Plan Director, Relación campo y ciudad, Dicotomía.

¹ Esse trabalho faz parte da pesquisa que está sendo desenvolvida no Doutorado.

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba-UFPB, Professora da rede municipal de ensino em João pessoa/PB; kathiusciafernandes@hotmail.com



INTRODUÇÃO

O campo e a cidade já não são espaços tão distantes e distintos o que evidencia mudanças e redefinições na relação entre eles. Processos, como a urbanização, ao extrapolarem os limites da cidade, se entrelaçam ao campo sem contudo elimina-lo. Mas, não basta evidenciarmos as transformações que ocorrem no campo, mas debater o conteúdo prático e social que é o “motor” dessas transformações materializadas no espaço e, portanto, mais visíveis no campo. “De fato, já não se pode falar em uma cidade dependente de um campo que a cerca e nem da existência de dois modos distintos de organização espacial.” (MAIA, 2010, p. 193).

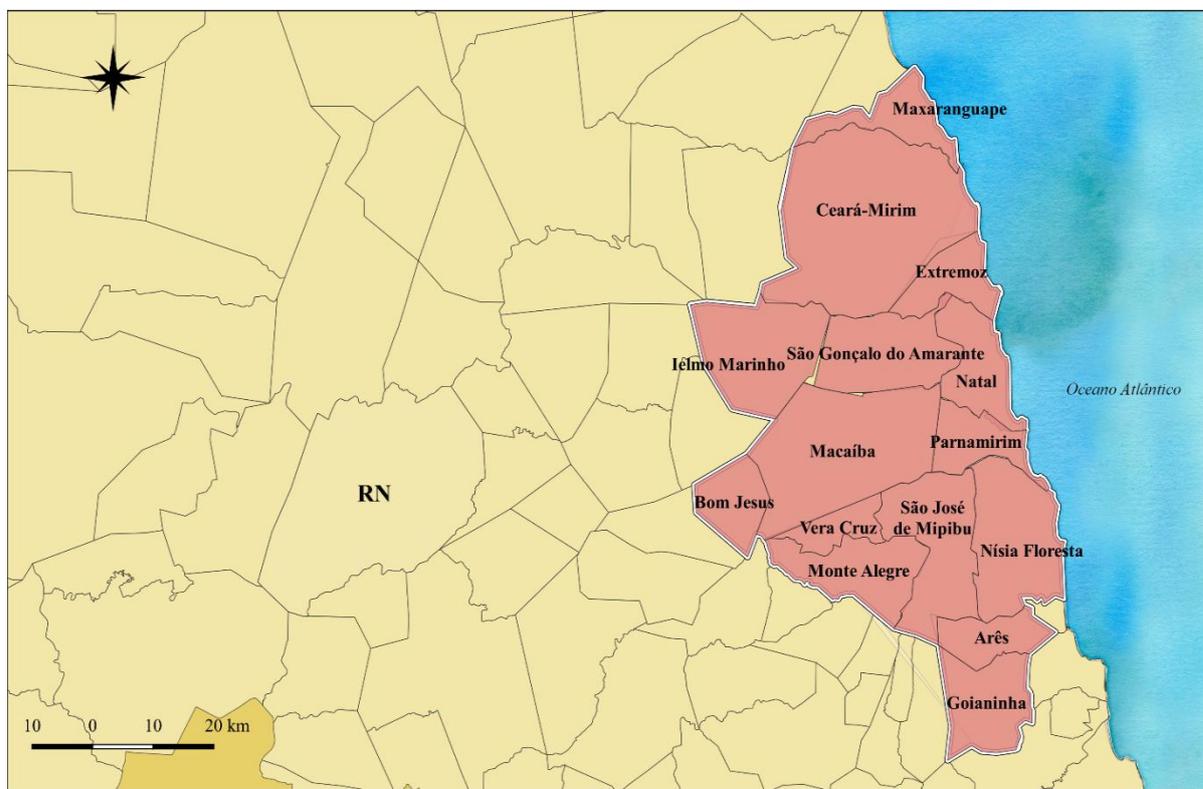
Refletir sobre a relação campo e cidade é contribuir para as ponderações sobre como a visão dicotômica, presente nas análises desses espaços, ainda permeiam o planejamento que restringem o campo como espaço de produção das atividades agropecuárias que trazem uma perspectiva da modernização do campo, ainda restrita apenas aos meios de produção; e que não explicam e desconsideram as funções, usos que campo que alteram a divisão territorial do trabalho e, portanto, a relação campo e cidade para a acumulação do capital.

Diante disso, questionamos: será que os municípios que possuem uma zona rural e mais de 20 mil habitantes e, portanto, precisam elaborar o Plano Diretor, têm conseguido abarcar essas mudanças ou ainda se apresenta no plano formal a dicotomia entre campo e cidade. Para refletirmos sobre essa questão partiremos do Plano Diretor do município de Macaíba/RN, que neste momento se apresenta na fase final de revisão, mas que traz elementos significativo para nossa discussão.

O município de Macaíba, segundo a estimativa do IBGE 2019, tem aproximadamente 82 mil habitantes e conta com uma área de aproximadamente 510 km² (IBGE, 2020). Localizado a 14 km da capital do Rio Grande do Norte (RN), Natal, está entre os quinze municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal e sua localização geográfica favorece o processo de integração entre eles e da capital ao interior. Conforme mapa 1.



MAPA 1 - REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL - RMN



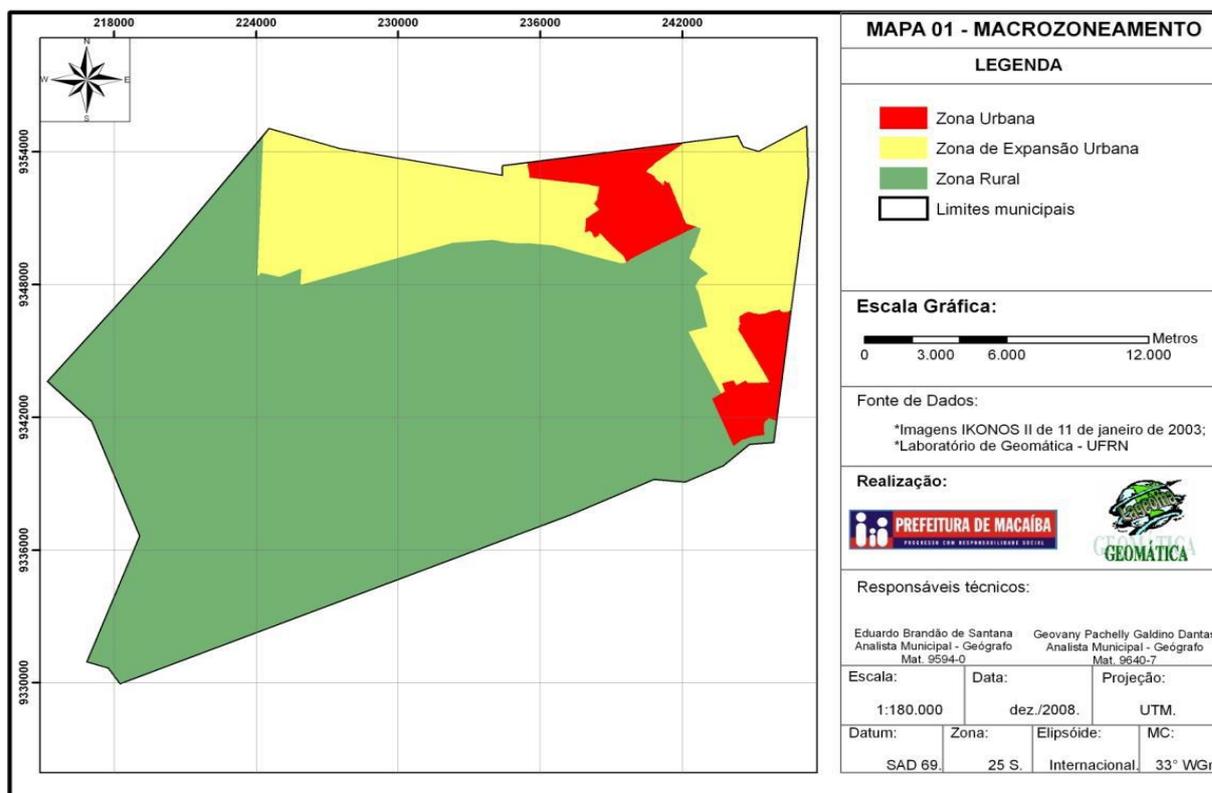
Fonte: IBGE (2019), Elaboração: Davidson Matheus Felix Pereira (2021).

Esse município considerando o macrozoneamento, está dividido em três áreas: a primeira seria o já consolidado espaço urbano; a segunda à área de expansão urbana, que se apresenta bem superior ao espaço urbano já consolidado. A área rural, a terceira área do macrozoneamento, que ainda é predominante em de extensão territorial, correspondendo a aproximadamente 50 % do território municipal, é composta por três distritos, mais de 33 comunidades³, oito assentamentos rurais e uma comunidade quilombola. (Mapa 2)

³ “As comunidades rurais são conceituadas como sendo todo lugar do território municipal onde exista um aglomerado populacional permanente em área rural”. (PLANO DIRETOR DE MACAÍBA, 2008. p. 9). Em outros estados do Brasil, são compreendidas como: sítios rurais ou bairros rurais.



MAPA 2- MACROZONEAMENTO DO MUNICÍPIO DE MACAÍBA/RN



Fonte: Plano Diretor de Macaíba (2008).

Ponderamos, também, sobre a necessidade de pensar essa relação e a função do campo considerando que está inserido na região metropolitana, portanto, com uma maior dinâmica, articulação e planejamento, em diferentes escalas, da cidade e do campo, que não podem ser explicada a partir da discussão dicotômica entre esses espaços, que não representa a realidade atual, pois assim, “[...] as articulações que entre ela e o campo se estabelecem são mais intensas do que nunca, por que não são apenas as relativas à divisão técnica, social e territorial do trabalho, aquelas que orientam as relações entre o rural e o urbano.” (SPOSITO, 2016, p. 134).

Assim, o planejamento deve considerar que a área rural, não apenas de Macaíba, mas também, dos demais municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal, tem um novo conteúdo e, portanto, uma nova dinâmica social, cultural e econômica. Diante disso, essa pesquisa tem como objetivo analisar como esse conteúdo do rural e a relação campo e cidade foram considerados no processo de revisão do Plano Diretor de Macaíba/RN.



Refletir em como essa relação se apresenta no Plano Diretor é buscar refletir sobre os limites e as potencialidades desse planejamento e, também, buscar provocações para se pensar o campo para além de um espaço restrito a produção agropecuária e a prática, comumente realizada, de transformar terras rurais em solo urbano estabelecendo, assim, os espaços rurais apenas como reserva de terra, desconsiderando o conteúdo prático e social existente nesses locais.

METODOLOGIA

O caminho metodológico para a realização dessa pesquisa foi construído a partir das leituras sobre a relação campo e cidade, que nos levou a inquietação de como a discussão dicotômica desses espaços ainda está presente nos planejamentos, que comumente desconsideram a realidade desses locais. A pesquisa bibliográfica possibilitou o embasamento teórico para compreender e dialogar com os conceitos-chave como: Espaço, Planejamento, campo e cidade, rural e urbano. Para o desenvolvimento do nosso trabalho destacamos como referencial teórico, nesse momento, autores como: LEFEBVRE, Henri; MAIA, Doralice Sátyro; RODRIGUES, Arlete Moysés; SPOSITO, Maria Encarnação.

Outra parte essencial para o caminho metodológico foram os campos realizados no município de Macaíba, que tiveram como objetivo acompanhar o levantamento de dados para a elaboração da revisão do Plano Diretor, assim, participamos das reuniões, oficinas e audiências que discutiram acerca das problemáticas e potencialidades que existem nessas áreas do município. A revisão foi realizada pela Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do RN – FUNCERN e pela Prefeitura Municipal de Macaíba/RN e na etapa do diagnóstico do município, para o levantamento e a atualização dos dados, foram realizadas, seguindo a ordem cronológica: a 1ª Audiência pública, 5 Reuniões comunitárias – em áreas rurais e urbanas, 4 Oficinas temáticas, a 2ª Audiência Pública e a 3ª Audiência pública para apresentação do prognóstico, leitura e votação dos artigos do documento pelos delegados. Para acompanharmos essa etapa, realizamos 8 trabalhos de campo na área objeto de estudos, sendo 5 na cidade e 3 na área rural do município.

Esses campos tiveram como objetivo acompanhar as discussões acerca as problemáticas e potencialidades que existem nessas áreas do município e que foram levantadas pelos moradores para a fase de diagnóstico da revisão do Plano Diretor. Entre as questões levantadas por eles e que interessam diretamente a pesquisa destacamos, além da própria discussão sobre o urbano e o rural, as questões discutidas sobre: uso e ocupação do



solo em Macaíba; a dinâmica imobiliária do município; os aglomerados urbanos em áreas rurais; a dinâmica do município inserido da Região Metropolitana de Natal e outros. A realização desses campos foi de muita importância, pois coletamos, dados e direcionamos a pesquisa.

Ainda realizamos o levantamento de dados em sites e documentos disponibilizados em órgãos públicos responsáveis pela revisão do Plano Diretor como a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB).

REFERENCIAL TEÓRICO

O espaço, enquanto categoria de análise, é utilizado por diferentes enfoques teóricos, diversos métodos e que levam a diferentes níveis de reflexão sobre a realidade que se pretende estudar. (LEFEBVRE, 2008). Esses diferentes níveis de reflexões sobre o espaço são explanados por Henri Lefebvre no texto: O espaço, ao discutir as concepções teóricas e suas objeções.

A primeira do espaço puro, neutro, desprendido de todo conteúdo – sensível, material, vivido e prático. A segunda é o espaço como um produto da sociedade, configurado como ponto de chegada, que reuniria os objetos produzidos, o conjunto das coisas que o ocupa, teria um caráter funcional. A terceira seria o espaço como intermediário, um meio, um instrumento político intencionalmente manipulado. A quarta, considera o espaço em sua totalidade como lugar de reprodução das relações sociais de produção.

Lefebvre (2008) ressalta que as três primeiras concepções do espaço o colocam como espaços fragmentados por discursos que ora os concebem como modelo, ora como instrumento, ora como mediação. Dessa forma, o espaço apresenta-se como algo cuja lógica lhe é externa, remetendo-o à lógica formal, mascarando, assim, as contradições que não originam da sua forma, mas do seu conteúdo prático e social, especificamente, do conteúdo capitalista.

Dessa forma, questionamos: na realização do planejamento do município de Macaíba, quais dessas concepções sobre o espaço sobressaem na compreensão sobre a relação campo e cidade. Essa questão é fundamental para entendermos se essa fragmentação aparece superada no planejamento. Ou se o campo e a cidade, ainda, são concebidos de modo fragmentado, ora como instrumento ora como mediação, reduzido à uma visão econômica da relação campo e cidade, desconsiderando, desse modo, os sujeitos que vivem nessa área rural.



Assim, não se pode deixar de considerar que atualmente a área rural ganha novos sentidos, conteúdos e formas, com uma maior articulação e complementariedades entre o campo e a cidade. Essa mudança, entendida como processo, deixa para trás a ideia da cidade como expressão do moderno e o campo do atrasado, percebidos, até então, como dicotômicos. A intensificação e ampliação dos meios de transportes e comunicação, também, colaboram para superar a oposição campo cidade. Sobre isso, Lefebvre realiza questionamentos, mas, não sem ressalvas.

Em outras palavras, a superação da oposição não pode ser concebida como uma neutralidade recíproca. Não há nenhuma razão teórica para se admitir o desaparecimento de uma centralização no decorrer de uma fusão da sociedade urbana com o campo. A oposição “urbanidade-ruralidade” se acentua em lugar de desaparecer, enquanto a oposição campo-cidade se atenua. Há um deslocamento da oposição e do conflito. (LEFEBVRE, 2016, p.75).

Essa superação da oposição campo cidade se dariam, segundo Lefebvre, com o tecido urbano, que não se trata do domínio edificado das cidades, “mas o conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o campo. Nessa acepção, uma segunda residência, uma rodovia, um supermercado em pleno campo, fazem parte do tecido urbano” (LEFEBVRE, 2002, p.17).

Desse modo, o tecido urbano na área rural de Macaíba pode ser percebido por meio das segunda residência, locais de lazer e de atividades não agrícolas como: mercadinhos, borracharias, *lan hause*, padarias, lojas de roupas, matéria de construção, oficinas, equipamentos de uso coletivo e outros elementos, antes restritos a cidade, mas que hoje são comuns no campo, que expressam por meio desses elementos que o campo não é apenas um espaço de produção, como comumente é evidenciado nos Planos Diretores.

RESULTADOS E/OU DISCUSSÕES

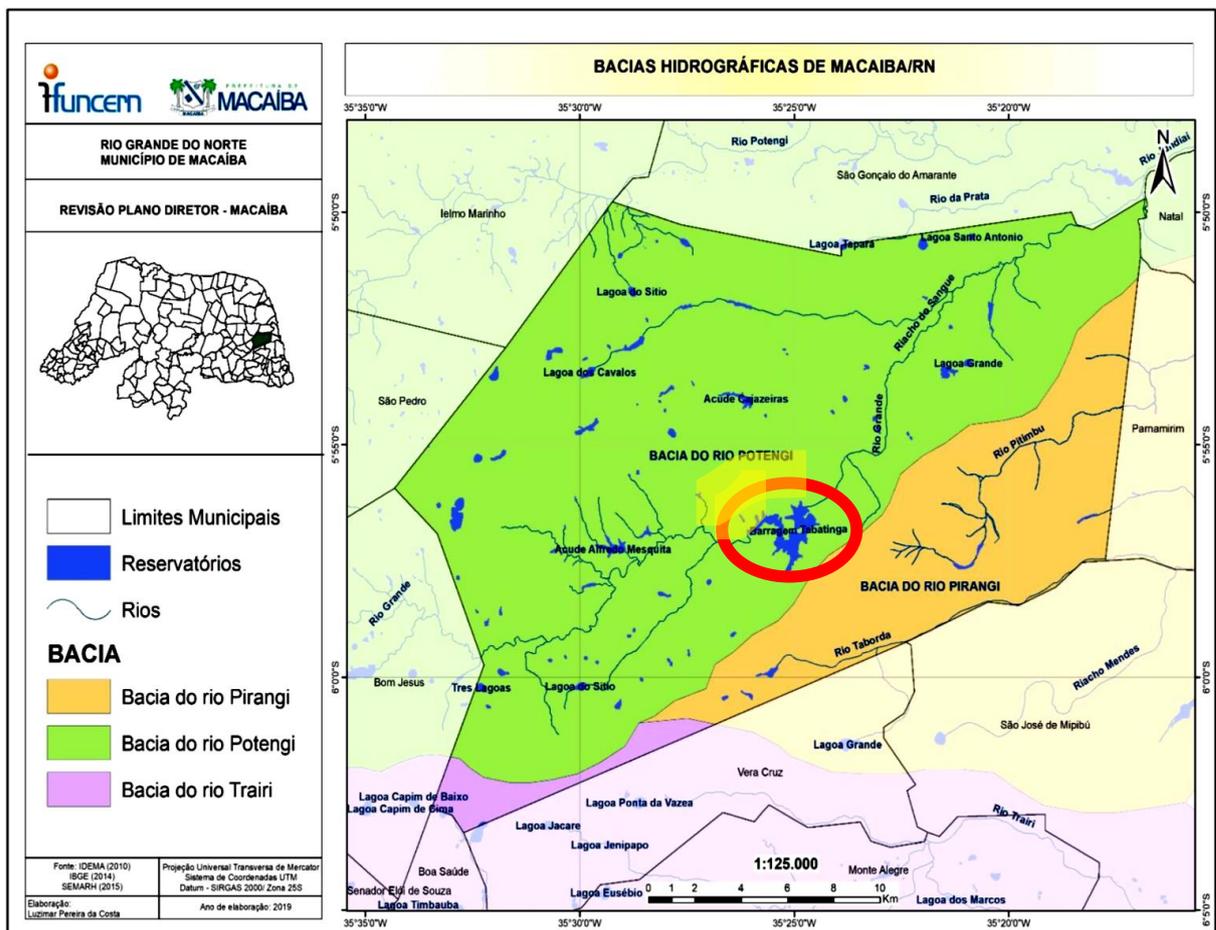
Durante algumas das reuniões comunitárias e audiências, os participantes levantaram questionamentos e/ou observações sobre as delimitações do campo e da cidade do município, nas quais comumente giraram em torno apenas das atividades econômicas agrícolas. O documento com o levantamento do diagnóstico do município, também, traz elementos relacionados a essa problemática.

No documento é enfatizada a grande extensão do território rural, os vários tipos de imóveis - chácaras, granjas, fazendas, assentamentos- e que os espaços rural e urbano estariam integrados e articulados em uma espécie de continuum “[...] do urbano, devido à industrialização da agricultura e ao transbordamento do mundo urbano.” (MACAÍBA,

DIAGNÓSTICO DO PLANO DIRETOR, P. 30). Tal justificativa não condiz com a realidade da zona rural de Macaíba, considerando o baixo nível de maquinários na produção agrícola, onde no próprio diagnóstico, são apresentados dados da produção agropecuária do município, que evidenciaram o quanto os pequenos agricultores não têm acesso às tecnologias, quase nenhuma assistência técnica e crédito rural.

Outro ponto que merece destaque no diagnóstico, é que área rural tem importantes recursos hídricos, tanto superficiais quanto subterrâneos, pois o território de Macaíba está inserido em três bacias hidrográficas à dos rios Pirangi, Potengi e Trairi, essenciais para o abastecimento de municípios da Região Metropolitana de Natal. (Mapa 3).

MAPA 3- BACIAS HIDROGRÁFICAS DE MACAÍBA



Fonte: Revisão e Atualização do Plano Diretor do Município de Macaíba-RN Produto 2, FUNCERN (2019).

A área rural, ainda é assinalada como importante para absorção das águas pluviais pelo solo, necessitando de se cumprir e/ou definir zonas de proteção. Também foi colocada a possibilidade de se utilizar a barragem de Tabatinga na zona rural – assinalada no mapa 3 com



um círculo vermelho-, construída para conter as inundações que ocorriam no centro da cidade, como espaço para lazer e turismo.

Ressaltam a importância de proteção dessa área, pois esse recurso já tem impactos causados, sobretudo, pelo processo de urbanização de modo desordenado, a falta de saneamento básico e práticas de atividades econômicas sem o devido licenciamento ambiental. Entretanto, no mesmo documento, é ressaltado que o município por estar inserido no semiárido brasileiro, a produção agropecuária necessita de um sistema de irrigação e, nesse ponto, é notória a falta de políticas públicas municipais e de incentivos para o desenvolvimento dessas atividades e não de recursos hídricos.

É, necessário destacar, também, como a discussão sobre a relação campo cidade é fundamental no planejamento do município, considerando o que significa a zona rural de um município dentro do contexto de região metropolitana e tão próximo à capital, Natal. É inegável que o planejamento ainda desconsidera a maior articulação e complementariedades do campo e da cidade, colocando-os como espaços dicotômicos, que evidencia uma definição do campo somente a partir das atividades agropecuárias.

Como exemplo dessa questão está o distrito de Mangabeira, considerando o plano diretor ainda vigente como rural. Mas, que durante a reunião comunitária foi levantada a possibilidade de o distrito passar a ser inserido ou não, na zona urbana do município. A partir disso, indagamos sobre quais os critérios e estudos serão utilizados para realizarem essa definição? Quais implicações essa definição tem na prática?

O documento com o diagnóstico retrata Mangabeira e as comunidades próximas como localidades onde predominam muitas granjas, cujos terrenos apresentam um padrão ainda de área rural tendo como principal forma de uso o residencial e a agricultura de subsistência que abastece o mercado local e alguns produtos são comercializados ao longo da BR 304. Ainda mostra que a população de baixa renda ocupa “[...] edificações modestas, com exceção das granjas que são ocupadas sazonalmente no final de semana, pelos proprietários ou por inquilinos que alugam as edificações para realização de eventos e atividades de lazer em geral.” (MACAÍBA, DIAGNÓSTICO DO PLANO DIRETOR, p. 93). Mas, por estar próxima a Natal coloca Mangabeira como uma área em que “[...] espera-se também a transformação radical do estilo de vida e de forma de ocupação do solo, caracterizando-se por localidades rurais com formato de zona urbana” (MACAÍBA, DIAGNÓSTICO DO PLANO DIRETOR, p. 99).



Mas, sabemos que as áreas onde estão localizados o distrito de Mangabeira e as comunidades rurais em seu entorno estão se tornando cada vez mais estratégicas para o setor imobiliário, pela proximidade com Natal e pelas infraestruturas que estão sendo instaladas, como a duplicação da BR -101 e o aeroporto no município de São Gonçalo do Amarante. Enfatizamos ainda que mesmo estando em processo de revisão, o diagnóstico aponta as limitações de se pensar o planejamento do município em sua totalidade, reduzindo-se a transformar, no plano formal, terra rural em solo urbano. Um indicativo dessa situação é a possibilidade levantada de aumentar a área de expansão urbana do município. E comumente, como escreve Rodrigues (2004, p. 17):

A expansão horizontal das áreas urbanas municipais pode estar vinculada à alteração real de uso e das atividades exercidas, mas também pode estar relacionada a interesses de aumento da arrecadação do Imposto Territorial Urbano e/ou a especuladores imobiliários que atuam nas câmaras municipais para ampliar a área urbana visando uma valorização futura de suas terras.

Em Macaíba é notório a especulação imobiliária, pois o diagnóstico, mostra a quantidade de vazios urbanos tanto na zona urbana em ainda mais, na zona de expansão urbana, que é maior que a zona urbana já consolidada. Ainda, colocamos a necessidade de superar a visão dicotômica do campo e da cidade realizada no Plano Diretor e, talvez, um dos limites esteja no fato de que “embora os planos diretores devam contemplar toda a extensão territorial dos municípios, o poder municipal só tem atribuição de legislar sobre o uso do solo urbano [...]” (RODRIGUES, 2004, P. 16). Daí, um elemento colaborador para a prática de transformar terras rurais em solos urbanos, desconsiderando o novo conteúdo do rural e direcionando a análise do rural a penas a partir das atividades agropecuárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A urbanização, enquanto processo e conteúdo, não se restringe a cidade, enquanto forma. Esse é um elemento fundamental para se entender as permanências e as transformações que o correm no campo e, portanto, na relação campo e cidade. Não se trata aqui das modificações, que a modernização dos meios de produção, trouxeram ao campo, sobretudo, por que essa não é uma característica da realidade que estamos estudando. Mas, como destacamos anteriormente, trata-se de processos e de elementos, que antes restritos a cidade, se realizam no campo e alteram a sua dinâmica, mas que não o anular.



Esse é um ponto importante nos debates sobre a relação campo e cidade que consideram que a urbanização e outros elementos não permitem mais abordá-los como espaços dicotômicos. Entretanto, apesar de na realidade esses dois espaços não serem tão distintos, mesmo que apresentem as suas particularidades, ainda é muito difícil avançar nessa discussão, já que diversos debates e instrumentos de planejamento acabam restringindo o campo as atividades agrícolas.

E, nesse sentido, ao acompanharmos a revisão do Plano Diretor em Macaíba/RN, percebemos como o conteúdo do campo e relação com a cidade estavam sendo considerados, pois ficou bastante evidente que o Plano Diretor, enquanto instrumento político, coloca o espaço geográfico dentro de uma lógica formal, desconsiderando o conteúdo prático e social das comunidades rurais. Assim, permeado pela perspectiva dicotômica da cidade e do campo, restringindo-o as atividades agropecuárias, desconsiderando a realidade, sobretudo, de um campo inserido na Região Metropolitana, que tem um outro conteúdo social, muito mais urbano que propriamente rural.

Uma das consequências dessa visão dicotômica é que algumas comunidades tidas como rurais passaram a serem urbanas, nessa revisão do Plano Diretor, sem que ficasse evidente quais os critérios utilizados para redefinirem essas áreas. Diante disso, questionamos quais as consequências dessas modificações e quais as implicações disso na prática?

Mesmo não sabendo, ainda, as respostas para essas questões. Temos certeza que essa lógica que permeia o planejamento beneficia diretamente ao setor imobiliário, já que as terras vendidas em m² possuem um preço mais elevado que as vendidas em hectares, e a um grupo restrito de pessoas, que certamente não são os moradores dessas áreas. Na qual podemos considerar dois pontos que: Macaíba está inserida em uma região rica em recurso hídrico, mas os pequenos agricultores não têm acesso de modo pleno a essa água para irrigação. Além disso, as atividades comerciais e os pontos comerciais que vendem os produtos locais não entram no mapa do uso do solo da área rural, no qual apenas são indicadas as atividades agropecuárias.

Do exposto, questionamos: que elementos poderiam ser considerados no planejamento para superar essa dicotomia? E, certamente a saída, também, como aponta Rodrigues (2004) perpassa pela dimensão política dos instrumentos do planejamento, que por mais que na aparência estejam dentro de uma lógica mais formal, essa dimensão e os limites dos instrumentos no planejamento atendem a interesses restritos de agentes concretos.



REFERÊNCIAS

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. 3. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

_____. O Espaço. In: **Espaço e Política**. Belo Horizonte, UFMG, 2008.

_____. **O direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo, Centauros, 2016.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**. n. 12, 2004.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltão. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, Ana Fani A.; SOUZA, Marcelo L. de; SPOSITO, Maria E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. . ed.; 4º reimpressão. São Paulo: Contexto, 2016.

MACAÍBA, Prefeitura Municipal de. **Plano diretor participativo**. 2008.

_____. **Diagnóstico do Plano Diretor**.

Disponível em: < <https://macaiba.rn.gov.br/p/plano-diretor>>. Acesso em: 4 de maio. 2021.

MAIA, Doralice Sátyro. **Cidade, relações cidade-campo e metropolização**. In: BUITONI, Marísia Margarida Santiago. Geografia: ensino fundamental. Brasília: Ministério da Educação, 2010. (Coleção explorando o ensino), v. 22, p. 183-206.